

* “小产权房”产生的原因及对社会经济的影响

王静

(淄博市国土资源局淄川分局, 山东 淄博 255100)

摘要:在高房价催生下,“小产权房”在全国呈蔓延趋势。该文通过对淄博市淄川区(县级)“小产权房”情况的调查,厘清了“小产权房”的概念和内涵,摸清了“小产权房”的主要分布,从不同角度和层面阐释了“小产权房”的客观存在,更从国家政策制度上分析了为何这类房产只能“小产权”,而不能“大产权”,揭示了“小产权房”是我国加快城市化进程中住房建设政策缺位的必然,我国房屋建设管理体制还有待于进一步改革、协调和统一。

关键词:小产权房;市场调查;市场定位;政策分析;山东淄川

中图分类号:F293.31

文献标识码:B

淄博市淄川区位于鲁中丘陵,面积1 000 km²,辖4个街道办事处、1个经济开发区、17个乡镇。其中建成区面积26 km²,城镇人口21.3万人。农业人口45.7万人,农村人均耕地不足0.033 hm²[¹],每年都有大量劳动力进入城区寻找生活来源。近几年来,随着人民生活水平的提高和城区就业人数的增加,房地产市场逐渐升温,尤其在中央关于加快农村住房建设的有关文件出台后,淄川区因开发企业破产、拆迁安置、旧村改造、新农村建设等原因而催生的“小产权房”也加入到房地产市场中,其建设方兴未艾。针对演势愈来愈烈,处于政府清查、媒体报道、民间舆论等风暴中心的“小产权房”,在政策及现实处境下,如何走向和规范,是社会关注的焦点,也是各级政府、部门政策思考的重点。

1 何谓“小产权房”

“小产权房”并不是一个法律上的概念,它只是人们在社会实践中,不同的认识形态下形成的一种约定俗成的称谓,主要来源于以下3种情形:

(1)为推进公有住房制度改革,促进住房这种特殊商品进入消费品市场,1991年,国务院下发了《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》,明确了在住房制度上全产权和部分产权的区分,也就是第一次在房屋所有权的提法上有了“大

产权”和“小产权”。“小产权”一词相对于“大产权”(全部产权)产生,也称部分产权,指凡不按市场价购买的“公房”,购房者不能够拥有全部产权(占有权、使用权、收益权和处分权),只有永久使用权和继承权,而对收益权和处分权的行使则限定在一定范围之内房屋产权[²]。

(2)针对登记的产权单位划分:产权登记部门为产权单位进行房地产权属登记,登记的土地证叫“母证”,房产证叫“总证”,也叫“大产权证”;房屋出售后,产权登记部门为购买者办理的分户土地证叫“子证”,房产证叫“户证”,有时也叫“小产权证”[³]。

(3)时下说的最多的“小产权房”,因“小产权证”即“乡产权证”而来,区别于国家法定部门颁发的合法的产权证(大产权证),是由乡镇政府在集体土地上建造的房屋或是由农民自行组织建造的所谓的“商品房”颁发的“乡产权证”,其对应的房产也叫“小产权房”[³⁻⁵]。

2 房地产市场中“小产权房”的定位

通过调查,目前社会上备受关注的“小产权房”是指:只要没有合法的规划、土地、建设等手续就动工建设并对外出售的房地产项目。从土地管理角度进一步说,既包括在集体土地上建设的高层或多层

* 收稿日期:2010-01-20;修订日期:2010-02-05;编辑:陶卫卫

作者简介:王静(1969—),女,吉林长春人,高级工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:wangjing20012345@163.com。

房地产项目,也包括在国有土地上(农转非国有土地、农转用征收为国有后尚未供应的土地)非法建设的项目;既有在非法占用的农用地和未利用土地上建设的情况,也有在存量建设用地上建造的建筑物(包括废旧厂房、村内空闲地等);既涵盖农村集体经济组织建设后对该组织以外的人员出售的情况,也包括原有宅基地没有收回而另外购买的本集体经济组织建设的高层住宅的情况(既不是拆迁安置也不是安排的无房户)。只要不能合法说明产权来源的、不符合国家有关政策规定开发出售的“无产权房”,就是目前社会上所谓的“小产权房”^[3]。

3 调查“小产权房”分布规律

“小产权房”在全国范围分布广泛,既有在北京、广州等一线城市开发的,也有在地级市、县、区大量建设的;既有在城市建成区和城乡结合部开发建设的,也有在乡镇政府驻地和村庄周围动工开建的。总之,在社会经济的各个领域,只要有一定的住房市场需求,就不同程度地存在“小产权房”,归纳起来。有以下几种情况:

(1)开发商开发出售的房地产项目,只办理了土地征收手续但未办理供地手续,没有缴纳土地出让金及各项税费。主要分布在城市建成区和城郊附近,以及经济发达的乡镇政府驻地。

(2)城郊结合部各村居利用集体土地或农转非的国有土地,没有办理任何土地供应手续开发出售的项目。

(3)以镇集体为依托成立的开发单位,在比较发达的乡政府驻地开发的满足镇域范围附近几个村的住房需求的集中生活区项目。

(4)在没有退出原有宅基地的情况下,由村委会召集的本村村民在村庄边缘集资建设的住宅楼,大部分占用耕地。

(5)在远离城市的偏远山区、风景区、水库等附近开发的小型别墅区。

以上除第一种情况外,都有非法占用耕地的可能。

4 “小产权房”产生的原因

(1)中低价位房源严重缺位,小产权房建设满足了一定的市场购买需求^[5]。目前房地产开发商

是城市中等偏上收入群体住房消费的主要提供者,单位集资建房解决了部分在职职工的住房需求,对于越来越多的涌入城市的打工者和城市低收入人群,急切呼吁低价房,而经济适用房和限价房不能满足购房者的需求。小产权房因房价低,能填补市场空白。并且部分小产权房因地理位置优越,具有一定的投资增值空间,因此全国范围内小产权房有比较庞大的购买市场,其发展势头也很猛烈。

(2)“小产权房”调节房地产供给结构性矛盾,缓解政府社会保障性住房的压力。当前住房市场存在着突出的结构性矛盾:一方面房地产开发企业在高利润刺激下,更偏向于中高档商品房项目的开发,超出普通消费者的购买能力,房源充足,为利润最大化,甚至捂房惜售;另一方面中小套型、中低价位普通商品住房相对供应不足,经济适用住房房源稀少,满足不了低收入群体住房需求。“小产权房”的出现,正好填补了市场在一定供应层面上的空白,其价格低于经济适用房,属于中低档住房,能够满足城市或农村更低收入群体的需要,在一定程度上弥补保障性住房房源不足。

(3)快速、大量的利润获取是“小产权房”产生的原始驱动力。当前农村基层组织实行4年1届的差额选举,新一届领导上任后首先就要想办法兑现选举时的承诺,带领村民致富,提高生活水平,改善村内基础设施。但是由于村办企业已经随着改制、出售等私有化,除了农、副、渔业以及荒山、荒地承包,特色养殖等能够增加集体经济组织收入外,在自己所有的土地上建楼出售是目前最直接、见效最快的经济来源,尤其占用耕地建设,没有拆迁、补偿、还建等既花时间又费精力还增加成本的前期工作,所以出现了大量的占用耕地的小产权房。

(4)土地市场政策缺位^[6]。根据目前土地法律、法规、政策规定,农村集体土地限制性流转,不允许集体土地自发进入市场,只有依法征为国有土地出让给有资质的房地产开发企业才能进行住宅建设,而集体经济组织只能获得少量的征地补偿费,从政策上就剥夺了集体经济组织获取更大的利润空间的权利。为从自己的土地上获取更大的经济收入,同时解决本集体组织人员住宅需求,集体经济组织在利益驱动下而铤而走险开发小产权房。

(5)对于违法占地、违法建筑行为的查处,法律规定不便于具体执行。《土地管理法》第76条规定

“非法占用土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合土地利用总体规划的,没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,可以并处罚款;对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

有4点值得考虑:一是非法占用责令退还的问题,在村委直选而非上级组织任命、发展经济为第一要务的当前,行政命令到底起多大作用;二是不符合规划、限期拆除的问题,既然土地利用规划因项目可以调整,限期拆除属自行拆除,那么就还有一定的可操作空间;三是符合规划,没收违法建筑并处罚款的问题,违法的固定资产项目政府的哪个部门实施没收,如何没收,没收后如何处置,在执行上存在盲区;四是对违法人员的处理和犯罪案件的移送,涉及不同部门的共同协作和地方政府的配合,那么突破地方保护主义和出于对经济发展的带头人的村镇干部的爱护,地方政府协调各部门制止违法行为的力度到底有多大,以上同样涉及违章建筑的查处。

5 “小产权房”对社会经济的影响

(1)造成耕地面积的减少。小产权房房价便宜的主要原因之一是没有拆迁成本,占用本集体土地,多数是村庄边缘或镇政府驻地的一般耕地。自建住宅楼占用土地的,村委会利用土地赚取低廉的房屋利润,单位或个人投资开发的,村集体以地作为投资获取部分开发利润。

(2)房价低,对房地产市场造成冲击。除了城区开发商开发的商品房外,城郊部分村居开发的无产权房,由于没有缴纳政府规定的相关税费,房价普遍比商品房价低20%~30%,对房地产价格造成冲击。购买人群主要是中低收入群体,很少城郊结合部村居开发的房子有固定资产投资倾向。

(3)给人口管理带来一系列难题。按照现行的凭房产证办理户籍登记规定,小产权房既然是违法占地、违章建筑,那么就不可能通过合法的渠道取得国家产权管理部门颁发的房屋所有权证书,而购房者实际已经居住,就不能按照实际居住纳入相应的公安户籍管理,而原籍所在公安派出所管理的户籍

档案又不能够找到相对应的人员,造成公安管理的档案和人员的不对应,给人口管理带来难题。

(4)产权不明,管理困难。由于违法占地、没有合法的土地手续,也就不能办理其他规划、建设等手续,致使建筑工程不能按照常规验收,在房产等手续的办理上遇到阻碍。个人虽然购得房产但无合法凭证,不能为抵押贷款、办理身份证、子女入学、房产转让等提供证明。管理上目前暂由负责开发的本届村委会保存出售档案等,如果发生村委换届选举,对于购房者今后的产权很难说保障,对于政府房地产管理部门来说更无从谈到对这部分房地产产权的合法保护。

(5)已建成的小产权房补办手续难度大。按照已经出售的房地产状况来看,由于售价主要考虑成本和利润,没有考虑政府税费所以才低价出售,如果政府规范治理,法律允许补办手续,一是费用从哪里出,土地手续费用、办证费用、税费等等是笔不小的开支,综合起来按照不同的手续要占到房价的2%~6%,要开发的单位或村居出的话,无形中极大地减少了利润,或者预算成本中根本就没有计算该部分费用,如果让购房者均摊,费用高的话不会有人办,也不可能所有的购房户都愿意办,时间上、办理的意愿上不统一。二是土地政策问题。如果项目符合两项规划,占用耕地和未利用土地的要办理农用地转用,要有用地计划指标,在地方年度用地计划指标如此吃紧的当前,地方政府很难让出年度用地指标用于解决小产权房占地问题。

(6)没有合法的土地、规划、施工建设手续,没有投资,更不能以土地和建设项目融资,建设工程普遍存在资金不足或建设过程中资金链断裂的问题。为了尽早回收资金,部分村居边建边出售,一开始由于项目工程未形成规模,景观设计和公共设施配套不齐全,早期出手的房价普遍很低,待形成一定规模后,才慢慢提高房价,一般要经过2~4年的过程。有的因市场预测不足,房产暂时性出售不了,形成资金短缺,工程停工,长时间下去,不可不防新“烂尾楼”再现。

(7)农村“一户多宅”问题越来越严重。村里自己开发的住宅楼对应本村出售,原有宅基地不收回,造成越来越多的“一户多宅”,“空心村”现象加重。

(8)物业管理难以专业化。为追求更大的利润空间,“小产权房”建设的质量和规模越来越效仿于

商品房开发,成立或指定了物业管理,但由于物业管理也需要一定的专业和技能,而为安排就近从业所成立的物业队伍难以专业化,势必加速购房者对物业费用支出的担忧。

(9)物权不完整,不能依法流动。由于“小产权房”是不完整的物权,按照物权法规定,不能在有关部门依法登记,不受法律保护,所以不能依法上市交易,即使遗赠也会因无产权证明受到制约^[6]。

6 结语

小产权房问题的产生暴露了我国在建设具有中国特色社会主义进程当中法律政策的不完善,既有房地产市场政策覆盖面的不完整,没有完全满足中低收入群体迫切的住房需求,没有按照当前社会不同层次收入群体的政策层面的分解;也有我国现行法律法规在集体土地管理上的缺位或者不作为^[5],导致了房地产开发中被征地农村集体经济组织与开发商之间利益分配的不公、农民土地权益的丧失;还有政策的平等性问题,以地生财政策使政府通过土

地储备赚取了大量的集体土地权益价值,更有不适应当前人口流动的户籍管理制度滋长了小产权房的交易,基层组织换届,导致在任干部违法建设,快速积累财富;在新农村建设中,基层政府对新农村建设的误导等,社会上许多急功近利的现象也助长了小产权房现象。

参考文献:

- [1] 于学军. 淄博市国土资源局淄川分局坚持五个强化提升保增长保红线能力[J]. 山东国土资源, 2009, 25(12): 51-52.
- [2] 国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知[EB/OL]. 国发[1991]30号, 1991-06-07.
- [3] 张星. 小产权房概念明晰, 目前等于无产权房[N]. 山西商报, 2007-7-9.
- [4] 王静. 关于做好土地查封登记工作的思考[J]. 山东国土资源, 2009, 25(12): 6-7.
- [5] 王海燕. 浅析小产权房问题的成因及对策[J]. 今日财富, 2010, (1): 32.
- [6] 孙宪忠. 物权法[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 176-177.

Design and Thoughts on Border Regulation System of "the House with Limited Property"

WANG Jing

(Zichuan Branch Bureau of Zibo Bureau of Land and Resources, Shandong Zibo 255100, China)

Abstract: High house price expedites the birth of "the house with limited property" and makes it widely spread in China. Through investigation of "the house with limited property" in Zichuan district of Zibo city, the concept and the content of "the house with limited property" are clarified, and its main distribution are clear. From different aspects and different levels, the reason of the objective existence of "the house with limited property" is interpreted. At the same time, this paper give the reasons for why this kind of house can only be authored as "limited property", not "full property" are analyzed in this paper. It is regarded that the "the house with limited property" can speed up the urbanization process in China. But China's housing construction management system also needs to be reformed, coordinated and harmonized.

Key words: The house with limited property; market research; market positioning; policy analysis; thought of border regulation; Zichuan district